Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización
Carpeta Nº S/C

Versión Taquigráfica N° 1692 de 2013

LEY ORGÁNICA DEPARTAMENTAL

Bases del proyecto de ley
ver exposición

DOCTOR RUBEN CORREA FREITAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 3 de julio de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante María Elena Laurnaga.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Ricardo Berois Quinteros, Fitzgerald Cantero Piali, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Lourdes Ontaneda, Daniel Peña Fernández, Nicolás Pereira y Alicia Porrini.

INVITADOS: Doctor Ruben Correa Freitas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la Empresa.

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Continuando con la discusión de la reforma de la Ley Orgánica Municipal, la Secretaría me informa que ha cursado invitación a distintos organismos, instituciones y personas para hacer las consultas, como habíamos acordado en instancias anteriores, pero hasta el momento se ha confirmado la asistencia del doctor Ruben Correa Freitas, que llegará en algunos momentos.

Asimismo, quiero destacar la disposición del doctor Daniel Hugo Martins que desea colaborar e involucrarse en este debate, pero para facilitar su comparecencia -porque vive en Maldonado y por problemas de salud que padece-, una vez avanzada la discusión de este proyecto podríamos celebrar una reunión extraordinaria en horas de la tarde.

(Ingresa a Sala el doctor Ruben Correa Freitas)

——La Comisión agradece la presencia del doctor Ruben Correa Freitas y su calificadísimo aporte. Como el doctor sabe, la discusión sobre una eventual reforma a la Ley Orgánica Municipal ya lleva varios períodos y años. Algunos parlamentarios nuevos de este período, como quien habla, tenemos la expectativa de que la

reforma sea aprobada. En ese sentido, los integrantes de todas las bancadas estamos trabajando con mucha seriedad. Conocemos profundamente las dificultades que ha habido y las que permanecen para establecer acuerdos interpartidarios en materia de reforma y también en lo que tiene que ver con la articulación normativa con una cantidad de leyes que tienen vinculación con el territorio o con eventuales competencias en este tema.

Hemos recuperado todos los antecedentes de los períodos anteriores -seguramente, ya se los habrán hecho llegar al doctor Correa Freitas- y este grupo organizó un subgrupo de trabajo para tratar de armar algunas notas para su posterior discusión. Pero esas notas que le fueron entregadas y que en su momento llamamos de redacción mínima, no han conformado a ninguna de las bancadas aquí presentes; fue un ejercicio. Queremos solicitarle al doctor Correa Freitas que no se restrinja exclusivamente a esas notas, que son solo apuntes que tuvieron el sentido de obligarnos a convocar a expertos, expertas, académicos e instituciones para solicitar opiniones en este sentido, sino que opine sobre todo lo que desee respecto a la Ley Orgánica Municipal. Esta es una etapa inicial de discusión y en la medida que avancemos en este proyecto, como en otros, tal vez tengamos que requerirle colaboración de acuerdo a los insumos más consistentes que le entreguemos.

El señor Secretario mencionará las visitas que la Comisión está agendando.

SEÑOR SECRETARIO.- Han sido invitados todos los catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, Universidad Católica, Universidad de Montevideo, así como el doctor Correa Freitas por la Universidad de la Empresa. El doctor Del Piazzo se excusó porque tenía que asistir a otras Comisiones parlamentarias a las que había sido convocado. Los demás invitados aún no expresaron la posibilidad de concurrir a la Comisión, no obstante lo cual se podría reiterar su convocatoria para el futuro.

SEÑORA PRESIDENTA.- Además, quiero señalar la voluntad expresa del doctor Daniel Hugo Martins para asistir y colaborar. Oportunamente coordinaremos con él una reunión, pues a pesar de sus años y de su trabajo tiene una enorme disposición de participar.

Reiteramos nuestro agradecimiento por la presencia del doctor Correa Freitas.

SEÑOR ASTI.- En primer lugar, agradecemos la presencia de nuestro invitado.

Cuando trabajamos sobre los Gobiernos Departamentales -y en toda tarea parlamentaria- siempre tenemos el prejuicio de los límites constitucionales por la autonomía establecida en la Constitución; a veces, a nuestro entender, una autonomía mal interpretada. Pero sabemos que ha traído consecuencias en diversas leyes que se han votado.

En momentos en que consideramos la reforma de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales -llamada en su momento Ley Orgánica Municipal, pero obviamente, por la creación de los Municipios, deberíamos cambiarle el nombre- tenemos presente que una de las atribuciones establecidas en la propia Constitución de la República -la última que menciona la Carta- es solicitar al Parlamento la modificación o ampliación de la Ley Orgánica Departamental. Entonces, queremos saber hasta dónde pueden llegar las modificaciones de una Ley Orgánica Departamental, teniendo en cuenta precisamente el régimen de autonomía que establece a nivel departamental la Constitución de la República.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En primer lugar, quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Comisión por haberme invitado para hablar de un tema sobre el que se viene trabajando desde hace muchos años. En ese sentido, recuerdo haber participado muchos años atrás -creo que en 1986 o 1987- en un Congreso de Ediles en el interior del país -me parece que en Salto-, cuando precisamente se analizó la conveniencia de promover una modificación a la Ley Orgánica Municipal. Como bien expresó el señor Diputado Asti, ya no se puede hablar más de Ley Orgánica Municipal, sino de Ley Orgánica Departamental y Municipal, o por lo menos Departamental; pero ese es otro tema.

Me alegra mucho que el doctor Daniel Hugo Martins intervenga en este tema porque es un gran especialista, creo que uno de los mejores que conserva nuestro país en materia de los Gobiernos Departamentales y, específicamente, en la Ley Orgánica Municipal. El doctor Martins ha publicado dos libros dedicados a los

Gobiernos Departamentales; podemos decir que ha dedicado su vida a analizar esta materia con mucha profundidad. Sin ninguna duda, el asesoramiento, la colaboración, las observaciones que él pueda formular serán de primer orden. Inclusive, pensaba comunicarme con el doctor Martins para hablar de qué íbamos a hacer al respecto, pero debido a mi actividad no pude hacerlo.

Se trata de un tema muy importante; prácticamente hace treinta años que está en la agenda política y parlamentaria, tanto en la órbita de actividad de los Ediles, del Congreso Nacional de Ediles, como en el ámbito parlamentario. Hace muy bien el Parlamento -felicito a la Comisión- porque un trabajo de esta naturaleza es difícil, complejo y lleva tiempo. Es oportuno encarar la aprobación de una nueva Ley Orgánica Departamental y Municipal, con el asesoramiento de las Cátedras correspondientes.

Ingresando al tema específico, confieso que tuve mis dudas en cuanto al alcance de mi comparencia esta mañana, pero de todas maneras leí el proyecto, analicé algunos puntos especiales y lo que me quedaba era esperar los planteos que formulara la Comisión. No tenía claro el alcance de este tema, por lo que me comuniqué electrónicamente con el Secretario, señor Mosco.

El planteo del señor Diputado Asti en cuanto al alcance de la competencia del Parlamento en esta materia es interesante. En primer lugar, el Parlamento no está limitado o atado a la iniciativa departamental, porque el numeral 11) del artículo 273 de la Constitución, en cuanto a las competencias de la Junta Departamental prevé solicitar directamente al Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, pero ello no supone que las Juntas Departamentales tengan iniciativa privativa en este tema o, en otros términos, que el Parlamento deba atarse, esperar o que no pueda legislar si no hay iniciativa de los Gobiernos Departamentales en esta materia. Esto es importante, porque por ejemplo, en materia de los Gobiernos locales, la Constitución establece que la iniciativa es privativa de los Gobiernos Departamentales. Pero acá, honestamente, no tengo la menor duda -por lo menos es mi interpretación, reconozco que puede haber otra- de que no implica que el Poder Legislativo tenga que requerir la iniciativa de los Gobiernos Departamentales. Por supuesto, es bienvenida toda colaboración, y son los propios actores de los Gobiernos Departamentales, especialmente las Juntas Departamentales, quienes deben colaborar con las Comisiones del Parlamento para modificar, actualizar y modernizar la llamada Ley Orgánica Municipal, que, como todos sabemos, es de 1935. Acá estamos como con el Estatuto del Funcionario Público, que también surge de un Decreto-ley de 1943, al que se le fue sumando una cantidad de leyes. En este tema en discusión nos encontramos con una Ley Orgánica Municipal con diversas modificaciones, todavía vigente, que naturalmente requiere de una urgente actualización.

En segundo término, me parece importante que ya no se puede hablar más de Ley Orgánica Municipal. Está claro, porque, como saben, a partir de la reforma constitucional de 1997, los Intendentes ya no son más Municipales, son Intendentes. A pesar de que hay algún artículo de la Constitución que aún permanece con la denominación de Intendente Municipal, a partir de la reforma de 1997 claramente nos encontramos con que los Intendentes pasaron a ser Departamentales.

Otro aspecto que me parece muy importante abordar aprovechando esta instancia es el de delimitar la materia departamental de la municipal. Es una de las tareas más importantes y la Cátedra debe colaborar activamente para que el Parlamento legisle y aclare de una vez por todas qué es materia departamental y qué es materia municipal. De todas maneras, en la llamada Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana ya se establecieron algunas pautas que han sido criticadas por la doctrina, entre otros, por el propio doctor Martins, en un excelente libro publicado al respecto. Creo que hay que aprovechar esta instancia para delimitar y precisar claramente qué comprende la materia departamental y qué comprende la materia municipal. Esta es una de las cuestiones que me parecen de fundamental importancia.

Me gustaría formular algunos comentarios con respecto a ciertos detalles. Por ejemplo, en el numeral 19) del artículo 3º se le asigna como competencia al Gobierno Departamental velar por los derechos individuales y el mejoramiento de la enseñanza pública. Creo que la expresión "derechos individuales" debería ser cambiada por "derechos humanos" porque, como ustedes saben, los derechos individuales son los que surgieron de la Revolución Francesa, los llamados derechos de la primera generación. Estos, luego fueron superados por los derechos de la segunda generación, que surgieron a partir de la Constitución Mexicana de Querétaro, de 1917, es decir, los derechos económicos y sociales; y, después, por los derechos humanos de la tercera generación, que surgieron a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948. Me parece

que hay que aprovechar este momento en que se está redactando el proyecto para ajustar estos detalles que resultan interesantes.

También estuve leyendo las observaciones que han formulado los señores Representantes sobre diversos artículos, con muchas de las cuales coincido. Veo que se ha trabajado muy intensamente y que se han hecho observaciones muy pertinentes, pero me parece que hay que aprovechar esta instancia para pulir y perfeccionar la redacción relativa al tema de las competencias de los Gobiernos Departamentales.

Otro tema interesante que observo en este proyecto de ley es la enumeración de lo que se llaman los servicios públicos departamentales, que aparece en el artículo 4º. Me llama un poco la atención el numeral 5), relativo al aprovisionamiento de agua potable y el saneamiento de los centros poblados, y veo que el señor Diputado Casas ha hecho observaciones al respecto. Como todos sabemos, el agua potable es un cometido del servicio descentralizado OSE y el saneamiento también corresponde a OSE en todo el país, excepto en Montevideo, por una cuestión histórica que algún día habrá que arreglar. Me parece que este es un tema que sería interesante analizar con mayor profundidad, aunque no digo que haya que eliminarlo.

En cuanto al Título II, referido a la Junta Departamental, comparto las observaciones que formuló aquí el doctor Abisab en cuanto a que hay que hacer referencia al artículo 263 de la Constitución, que determina que las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros.

Por otra parte, tengo mis reservas en cuanto a la denominación. En el artículo 10 se expresa que los miembros de las Juntas Departamentales se denominarán Ediles o Edilas. La Constitución no tiene ninguna disposición en ese sentido. Tradicionalmente, esa es la denominación que hemos dado a los miembros de las Juntas Departamentales y, naturalmente, la ley lo puede determinar; en ese sentido no hay ninguna duda. La Constitución solo habla de miembros y no utiliza esa expresión, como tampoco dice que los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los integrantes de los Tribunales de Apelaciones son Ministros y, sin embargo, esa es la denominación que les da la ley. De manera que desde ese punto de vista no hay inconveniente.

SEÑOR ASTI.- En el proyecto de mínima que usted posee se plantea la posibilidad de que a los miembros de las Juntas Departamentales se les llame legisladores departamentales.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Quizás sea mejor la denominación de legisladores departamentales. La única duda que tengo es que este es un proyecto elaborado por una subcomisión; y me parece que quizás sea mejor, más técnicamente aceptable y hasta políticamente conveniente esta denominación de legisladores departamentales, pero esa es una decisión del Parlamento. En definitiva, no hay nada que se oponga.

Me llamó mucho la atención el artículo 12 del proyecto, que concretamente expresa que "Los Miembros de las Juntas Departamentales no serán responsables por las opiniones y votos que viertan en el desempeño de sus funciones, con propósitos de interés general". Ustedes saben que los fueros y las inmunidades son excepcionales y, además, están en discusión; incluso diría que en el derecho comparado es un tema que está en retroceso. No sé exactamente por qué se ha incluido esta disposición. Seguramente, la razón sea la de otorgar inmunidad a los miembros de la Junta Departamental. Esta disposición me parece inconveniente. Ustedes saben que yo he trabajado mucho sobre este tema, incluso cuando ocupé una banca en el Senado, y creo que al otorgar fueros especiales hay que tener mucho cuidado. Honestamente, no me parece conveniente. Creo que el principio debe ser el de la responsabilidad; cada vez me convenzo más de eso. Sé que este es un tema delicado y complejo, pero si uno repasa el derecho constitucional comparado, observa claramente que hoy en día las Constituciones tienden a no conceder estos privilegios excepcionales. La Constitución los consagra para el Presidente de la República, para los legisladores y para los Ministros de Estado, pero pensemos, por ejemplo, que hay otras autoridades que no los tienen. Insisto en que este es un tema que habría que acotar y, en principio, soy contrario a él; lo digo con absoluta honestidad intelectual. Pero si hay una decisión política de llevar adelante una disposición de esta naturaleza, creo que habría que acotarla y restringirla mucho. Sé que desde hace muchos años los miembros de las Juntas Departamentales aspiran a tener los fueros en forma similar a la de los legisladores nacionales. Podemos pensar que si llamamos legisladores departamentales a los miembros de las Juntas Departamentales de alguna manera les estaríamos extendiendo esa potestad. Pero, a la vez, hay que comprender que también van a pedir la inmunidad de arresto y procesamiento. Debemos recordar que los legisladores nacionales tienen tres

inmunidades: la irresponsabilidad por los votos y opiniones, la inmunidad de arresto y la de procesamiento. Aquí solamente habría irresponsabilidad por los votos y opiniones, pero este es un tema a analizar.

El artículo 19 bis también me llamó mucho la atención y creo que esto va a generar un debate público bastante importante. Me imagino algunos artículos periodísticos y de opinión sobre este artículo. ¿Por qué? En principio, la Constitución establece claramente -hasta que no se reforme- que los cargos de miembros de las Juntas Departamentales son de carácter honorario. Sé que este es un tema que incluso fue objeto del proyecto de mini- reforma constitucional, que fracasó, entre otras razones, porque cambiaba la naturaleza jurídica de los cargos de miembros de las Juntas Departamentales, que pasaban a ser rentados. Por supuesto que se puede discutir la conveniencia de mantener esto en la Constitución, pero creo que esta es de las disposiciones que en caso de que se promueva una reforma constitucional va a tener poco andamiento.

Considero inconveniente incluir en la Ley Orgánica Municipal todo lo relativo a que no se considera remuneración el sistema de reintegro de gastos de Secretaría, comunicación y locomoción necesario para el cumplimiento de los fines de los Ediles que ejerzan efectivamente el cargo, establecido por un límite de dos tercios de votos de la respectiva Junta Departamental para cada próximo período legislativo. Sinceramente, creo que incluir una disposición de esta naturaleza desmerece la calidad técnica de una Ley Orgánica Departamental, sobre todo después del esfuerzo que seguramente le va a llevar al Parlamento aprobar una modificación de este tipo.

SEÑOR ASTI.- No quiero hacer responsable de este agregado al resto de la Comisión, porque es una iniciativa personal; inclusive, lamentablemente no ha tenido mucho apoyo dentro de mi propia bancada. Lo que tratamos de incluir en este proyecto no es la remuneración de los Ediles o legisladores departamentales, sino regular, por ley, un sistema que hoy existe en casi las diecinueve Juntas Departamentales y que ha sido cuestionado por el Tribunal de Cuentas por falta de norma legal que lo habilite.

Entendemos que si los legisladores nacionales tenemos nuestra partida de Secretaría, de prensa, de uso de teléfonos celulares y cuando nos desplazamos en misión oficial contamos con la posibilidad del reintegro de gastos, debería quedar establecido que la Junta Departamental, por una mayoría especial, podría establecer un sistema de reintegros, no para sí misma, sino para los integrantes del siguiente período. No tengo dudas de que si nosotros, que somos rentados, tenemos la necesidad de contar con una Secretaría paga, los Ediles, si son legisladores departamentales, también la deberían tener.

Estamos hablando de eso: de reintegrar los gastos por el ejercicio de la función. Si esto después se desvirtúa -como sabemos que se ha desvirtuado; todos conocemos que eso sucede-, es otro problema. Pero el tema es que hoy existe y todos sabemos que ha habido hasta procesamientos penales por este tema. Por eso es que tratamos que la Junta Departamental tenga la responsabilidad de establecer un sistema de reintegro de gastos autorizados por ley, aunque, obviamente, su creación y su financiamiento van a ser responsabilidad de cada Junta en función del presupuesto departamental. Pero, reitero: no se trata de tocar el carácter de honorario, y por eso decíamos que interpretamos que ese reintegro no es una remuneración.

Ese era el alcance de lo que proponíamos, en procura de solucionar una situación actual que todos sabemos que es inconveniente y peligrosa, porque sucede aunque el Tribunal de Cuentas entienda que no debe ser así.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tal vez después podemos proponer temas más generales y considerar los fundamentos políticos tendientes a buscar herramientas, medidas o mecanismos que se puedan negociar, a fin de jerarquizar el rol del legislador departamental o del Edil y, al mismo tiempo, mantener la contención debida.

En definitiva, dejo para después las preguntas que quería formular porque, como dijo el señor Diputado Asti, en ninguna bancada hay un criterio homogéneo con relación a estos temas. Esa es la realidad política en la que estamos trabajando.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Me parece importante que en el anteproyecto votado por la Subcomisión se incluyan los institutos de control establecidos en la Constitución y que hay que agregar en la futura Ley Orgánica Departamental o Municipal, que son: el pedido de datos e informes, el

llamado a Sala al Intendente por parte de la Junta Departamental y la formación de Comisiones de Investigación. Me parece que estos tres institutos de control establecidos en la Constitución y que figuran como potestades similares a las que tienen ambas Cámaras del Poder Legislativo, también deben estar en esta futura Ley Orgánica Departamental.

Con respecto a las competencias del Intendente, veo que en los numerales 2, 6 y 10 del artículo 21 se utiliza el vocablo "municipales". Por ejemplo, en el numeral 2 se establece como atribuciones del Intendente ejercer la superintendencia de las "oficinas municipales". Indudablemente, esto hay que corregirlo porque no son oficinas municipales sino departamentales. Si hablamos de oficinas municipales, hacemos referencia a los Municipios.

Lo mismo ocurre en el numeral 6 cuando se señala que son atribuciones del Intendente administrar, conservar, mejorar, gravar y enajenar los "bienes municipales". Habría que consignar los "bienes del Gobierno Departamental". Luego se habla de muebles o inmuebles de cualquier naturaleza que integren el "patrimonio municipal"; volvemos al mismo problema.

Por último, en el numeral 10 se prevé como atribuciones del Intendente ejercer las funciones de "policía municipal de acuerdo con la normativa aplicada". O sea que aquí cabe la misma observación.

Me voy a referir a una consulta del señor Diputado Berois en el sentido de si la representación de la Intendencia no la debe ejercer el Intendente con el Secretario General. No sé si esto quedó aclarado, pero vale la pena decir que la Constitución en ese aspecto es sumamente clara en el sentido de que la representación del Gobierno Departamental la tiene exclusivamente el Intendente. En ese sentido no hay dudas. De cualquier manera, para ilustrar esto, cabe señalar que el artículo 276 de la Constitución establece que corresponde al Intendente representar al departamento en sus relaciones con los poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados. Esta es una competencia del Intendente y no requiere de la asistencia del Secretario General.

En cuanto a las autoridades locales, cabe señalar que entramos en un tema complicado. Saben que a nivel de la Cátedra hay observaciones sobre la constitucionalidad de este tema de la Ley de Municipios. En definitiva hay que adecuar este marco a lo que es la nueva ley sobre municipios. Quizás sería el momento oportuno para solucionar algunos problemas de constitucionalidad. El profesor Daniel Hugo Martins, el doctor Juan Pablo Cajarville y muchos de nosotros hemos publicado trabajos en los que analizamos la constitucionalidad de la ley de municipios. Si bien este no es un tema para encarar en la mañana de hoy, hay que tenerlo en cuenta y ver si, en alguna medida, algunas de esas observaciones que formula la doctrina uruguaya -que ha hecho muy buenos análisis en este sentido- podrían ser atendidas. Acá hay algunos temas políticos, pero a mi juicio los temas de constitucionalidad priman sobre los temas políticos.

En cuanto a las disposiciones comunes y a las Juntas Departamentales, cabe señalar que hay una disposición que me llamó la atención y es el primer numeral del artículo 23, que dice que se interpreta que lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 291 de la Constitución de la República no se refiere a las diligencias para obtener autorizaciones o recaudos necesarios para actuar en la vida civil de acuerdo con las exigencias de las ordenanzas que rigen la vida comunitaria impuesta general o impersonalmente a todos los habitantes del departamento. Creo que esto habría que estudiarlo más en profundidad porque el artículo 291 de la Constitución, a mi juicio, es muy claro. En su segundo numeral se establece que los Intendentes, los miembros de las Juntas Departamentales y Locales durante su mandato no podrán tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.

Seguramente, se han planteado problemas, pero sinceramente tengo mis dudas sobre la conveniencia de esta disposición del primer numeral del artículo 23 e, inclusive, del segundo. ¿Por qué? Porque me parece que la Constitución es muy clara. Además, no se está diciendo que el Intendente o un miembro de la Junta Departamental o Local no puedan tramitar su licencia de conducir. Lo que se está diciendo es otra cosa; se refiere a cuando tienen asuntos de carácter personal en los que están involucrados sus intereses económicos como podrían ser, por ejemplo, los relativos a una empresa. Eso es lo que establece el artículo 291 de la Constitución.

En lo personal, sería partidario de eliminar el artículo 23 o, en su defecto, le buscaría otra redacción. Reitero que el artículo 291 de la Constitución es muy claro y hay que tener en cuenta que estos son temas delicados

porque, en definitiva, tienen que ver con la ética en la función pública. Son temas en los que tenemos que ser aún más rigurosos y exigentes. Lo digo porque, a veces, amparados en estas disposiciones, después podemos encontrarnos con algunas sorpresas.

Por otra parte, el proyecto hace muy bien en prever lo relativo al Congreso de Intendentes. Veo que el proyecto de la Subcomisión va más allá y creo que está bien, porque no solo prevé el Congreso de Intendentes sino también el Congreso de Ediles y el Congreso de los Municipios. Me parece que eso es mucho más moderno, actualizado y se ajusta a la realidad. Lo digo porque, por ejemplo, los Congresos de Ediles se vienen desarrollando desde 1985, si no me equivoco. Yo participé en varios de ellos como invitado en la época en que era Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Me parece que esa es una instancia sumamente importante para elevar la calidad de quienes integran las Juntas Departamentales, pues se analizan temas importantes, que son de común interés, pero sobre todo porque de esa manera se permite coordinar y que se convoquen a especialistas sobre distintos temas, precisamente para analizarlos con mayor profundidad. Conjuntamente con los doctores Daniel Hugo Martins, José Korzeniak y Gonzalo Aguirre participamos en las Juntas Departamentales de Maldonado y San José en jornadas académicas en las que los miembros de esas Juntas nos proponían diversos temas. Así fue como en varias oportunidades, conjuntamente con otros profesores, fuimos a Maldonado y San José para exponer sobre diversos temas que interesaban a los señores Ediles. En definitiva, esas me parecen instancias muy importantes y lo mismo cabe señalar con respecto a los Congresos de Municipios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quería saber si lo que no está en la Constitución puede ser considerado inconstitucional.

Lo pregunto porque recibimos algunas sugerencias en el sentido de que institucionalizar un ámbito que está en la línea del Ejecutivo -que es el tema de los Municipios, que son órganos colectivos del Ejecutivo- podría considerarse inconstitucional, a menos que dependiera del Congreso de Intendentes.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El planteo es interesante.

En realidad, no es inconstitucional lo que no está previsto en la Constitución. Tampoco estaba previsto antes el Congreso de Intendentes que funciona en nuestro país desde 1947, si no me equivoco. Esto llevó a que en 1997 lográramos reformar la Constitución y que se constitucionalizara el Congreso de Intendentes. Lo mismo podría decirse del Congreso de Ediles; no sé si es necesario constitucionalizarlo. Lo que digo es que es inconstitucional aquella norma legal que viole o contraríe una norma expresa de la Constitución, pero lo que no está previsto en la Constitución no es inconstitucional. En definitiva, si existen las Juntas Departamentales, está bien que sus integrantes, los Ediles, hagan reuniones, llamándolas "Congresos". Esto lo pueden hacer sin ley. En este caso, lo que hace la ley es reconocer e institucionalizar a nivel legal -ojalá, en el futuro, a nivel constitucional- el Congreso de Ediles. Más aún: creo que uno de los temas a debatir en una futura reforma constitucional es si esto debe estar en la Constitución. ¿Por qué tiene que estar en la Constitución el Congreso de Intendentes, el Congreso de Ediles y el Congreso de Municipios? No tienen por qué estar. El tema es que hemos ido incluyendo en la Constitución temas que no es conveniente agregar.

Con respecto a los Municipios, el único problema es la constitucionalidad de la creación de los Consejos Municipales. No quiero entrar en este momento al debate sobre eso, pero se ha escrito bastante sobre eso y los profesores de Derecho Administrativo se han pronunciado mucho acerca de este tema.

De todas maneras, creo que los tres niveles, es decir, Congreso de Intendentes, Congreso de Ediles y Congreso de Municipios, perfectamente se adaptan al texto constitucional; no hay ninguna violación de la Constitución. Por el contrario, creo que ese es un avance sustancial y muy importante que esto sea en la futura Ley Orgánica Departamental.

Lo que me llamó la atención es el segundo inciso del artículo 31 del proyecto cuando, hablando del Congreso de Intendentes, dice que podrá concertar préstamos o aceptar donaciones tendientes a financiar actividades que redunden en el mejor cumplimiento de sus cometidos. Tengo una duda -no digo que esté mal- acerca de si el Congreso de Intendentes realmente tiene competencias para eso. En ese sentido, comparto lo señalado por el señor Diputado Bayardi. Creo que ahí tenemos que afinar un poco más el texto a la luz de las normas constitucionales. Me gustaría analizar esto más en profundidad. En principio, me inclino por una posición

negativa, pero no me niego a la conveniencia de analizar un poco más el tema de si el Congreso de Intendentes tiene realmente esta potestad.

SEÑOR BEROIS.- Con respecto al Congreso de Intendentes que, como se decía, se institucionalizó con la reforma constitucional, quiero decir lo siguiente. En definitiva, lo que se hizo fue institucionalizar algo que venía funcionando y con las mismas formalidades. Creo que en la Constitución se dispone "coordina"; en ningún momento, cualquier resolución que tome el Congreso de Intendentes es vinculante para los Municipios. Me parece que esto está en la raíz de las autonomías departamentales. Es necesario poner el acento en esto porque cuando se dictan resoluciones en el Congreso de Intendentes, a veces se confunde, y parecería que los Gobiernos Departamentales deberían tomarlas, siendo que esto requiere iniciativa del Ejecutivo y aprobación del Legislativo departamental.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Coincido con esta observación del señor Representante Berois porque en el inciso final del artículo 262 de la Constitución de la República dice que habrá un Congreso de Intendentes integrados por quienes fueran titulares de ese cargo o estuvieran ejerciendo, con el fin de "coordinar" las políticas de los Gobiernos Departamentales. Eso es lo fundamental. Luego agrega que el Congreso, que también podrá celebrar los convenios que refiere el anterior inciso, se comunicará directamente con los Poderes de Gobierno.

Acá tenemos que analizar más en profundidad para ver hasta dónde llega esa competencia del Congreso de Intendentes. ¿Tiene personería jurídica? ¿No la tiene? ¿Puede llegar a comprometer? Una cosa es coordinar; otra, firmar convenios y otra muy distinta, en un avance mayor, concertar préstamos.

SEÑOR ASTI.- Precisamente, remitiéndonos al inciso anterior al que agrega la Constitución respecto al Congreso de Intendentes, que refiere a la facultad de los Gobiernos Departamentales de suscribir convenios entre sí con el Poder Ejecutivo, así como con Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, nos diría que lo que estaría limitado entonces son los convenios que pudiera realizar el Congreso de Intendentes como tal, es decir, los que están enumerados. Por ejemplo, podría realizar un convenio con el Banco de la República para financiar actividades comunes de los Municipios, porque estaría expresamente establecido.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Si es con ese límite, con esa precisión que formula el señor Diputado Asti, estoy de acuerdo. Perfectamente podría aceptarse esa redacción.

En el artículo 32, respecto a la fuente de los recursos de los Gobiernos Departamentales, simplemente me llama la atención el numeral 3, cuando hace referencia a que son rentas propias de los departamentos administradas y empleadas por ellos, de conformidad con esta ley, los ingresos municipales provenientes de "alumbrados o luces". Es un tema de redacción, pienso que como han trabajado tanto y se han incluido tantas disposiciones de una norma y de otra, que indudablemente se llega a problemas de referencia.

SEÑOR ASTI.- Como había adelantado a la Presidenta, por mi actividad en la Intendencia de Montevideo en el período 2000- 2005 una cuestión reiterativa eran las tasas que pueden cobrar los Gobiernos Departamentales como fuentes de recursos, como está establecido en el literal 5) del artículo 297 de la Constitución. Sabemos que respecto a las tasas, la Intendencia ha sido una de las que quizás ha dado más trabajo a la Suprema Corte de Justicia, como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en algunos casos por inconstitucionalidad -porque se entiende que no es una tasa- y en otros casos, por ilegalidad porque existe la inmunidad impositiva hacia algunos organismos del Estado. La cuestión es que la Constitución establece que los Gobiernos Departamentales podrán cobrar tasas, tarifas y precios pero no existe definición de tasa, tarifa y precios. Entonces, nos deberíamos remitir al Código Tributario pero este, por otra parte establece que no están incluidos los tributos municipales. Entonces, respecto a lo que expresaba el doctor Correa Freitas acerca del alumbrado, claramente las tasas a las que se refiere el numeral 5) del artículo 297 son, como allí se expresa, por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por los servicios prestados por el Gobierno Departamental. Me pregunto si no es el momento de definir qué son las tasas o qué son esos servicios que pueden prestar, de manera que puedan cobrarse a aquellos que realmente se benefician por esos servicios. Estoy hablando de las inmunidades que tienen los organismos del Estado, inclusive el Poder Legislativo o algunas instituciones educativas, como la Universidad de la Empresa -que obviamente nos aprovechamos del alumbrado y de la recolección de residuos- que por una disposición u otra o por la

vía de la exoneración a través de la Junta Departamental o a través de fallos desfavorables de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Intendencia termina por no poder cobrar esos servicios que realmente presta. ¿Esta iniciativa podrá determinar alguna forma de que sea efectivo el cobro de esos servicios a quienes por disposiciones constitucionales o legales pueden tener inmunidad impositiva, pero no tributaria?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Es un tema interesante. Acabo de dictar un posgrado de Tributación y Fiscalidad en la Universidad de la Empresa, donde dicté un curso de Derecho Constitucional Tributario. Es uno de los temas más apasionantes; hay mucha doctrina y jurisprudencia, como dice el señor Diputado Asti y además, muy variada, tanto de la Suprema Corte de Justicia como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fundamentalmente por el alcance de los artículos 5º y el 69 de la Constitución. Precisamente, sobre este último existe una jurisprudencia que ha variado -a veces más amplia, a veces más restrictiva-, porque precisamente el gran problema es definir qué se entiende por tasas. La doctrina tributarista uruguaya ha discutido -recuerdo a los doctores Valdez Costa y Juan Carlos Peirano Facio, entre otros- y analizado profundamente la evolución constitucional del artículo 5º, que viene de la Constitución de 1918, que exonera de toda clase de impuestos a los templos dedicados al culto de las diversas religiones, y del artículo 69, que tiene su origen en la Constitución de 1934, que ya distinguía entre tasas e impuestos. Como planteaba el señor Diputado Asti, esto ha motivado enormes dificultades por parte de los Gobiernos Departamentales para cobrar las tasas.

Creo que sería una muy interesante oportunidad que en la consideración de la modificación de la Ley Orgánica Departamental, se incluyera este tema y que existiera una definición precisa de tasas, impuestos y contribuciones a los efectos departamentales porque ayudaría mucho a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Estoy totalmente de acuerdo con que hay que aprovechar esta oportunidad, para aclarar principalmente lo que establece el artículo 69 de la Constitución, porque el 5º prácticamente no presenta problemas. Respecto a este artículo existe muy buena doctrina tributarista, pero sobre todo mucha jurisprudencia y muy variante. Inclusive, les pedí a los alumnos que estaban haciendo el posgrado que hicieran monografías sobre este tema y al estudiarlas, nos damos cuenta de las enormes dificultades que tiene la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para definir el alcance de las tasas y del artículo 69 de la Constitución.

Me alegro que exista disposición en este sentido; inclusive, sería oportuno consultar a las Cátedras de Derecho Tributario de las Universidades -por ejemplo, estoy pensando en los doctores César Pérez Novaro destacado especialista, quien conjuntamente con el contador Forte dirigen el posgrado de Tibutación y Fiscalidad en la Universidad de la Empresa- porque sería un aporte de fundamental importancia. Si la Comisión lo cree conveniente, con mucho gusto podría acercarles algunas monografías sumamente interesantes a modo de referencia para que puedan ver los problemas que tiene nuestra jurisprudencia que, como bien ha dicho el señor Diputado Asti, generan dificultades para los Gobiernos Departamentales, y en general, para el contribuyente, porque no hay claridad en cuanto al alcance de las tasas. Reitero que es una buena oportunidad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tomamos el ofrecimiento del doctor Correa Freitas y seguramente tendremos otras instancias para profundizar estos conceptos.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Me gustaría referirme a los institutos de Gobierno directo que prevé el Título IX del proyecto de ley acerca del referéndum y de la iniciativa. Se trata de un tema muy importante y es interesante aprovechar esta Ley Orgánica Departamental para incluir una disposición similar a la que contiene el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución, que en su momento motivó jurisprudencia de la Corte Electoral, y tiene que ver con la interposición del recurso de referéndum contra decretos de los Gobiernos Departamentales que crean tributos. En su momento hubo dos sentencias de la Corte Electoral, una del 6 de julio de 1988, para el caso de la Intendencia de Flores y otra del 31 de julio de 1996, para el caso de la Intendencia de Rocha. En ambos, la Corte Electoral rechazó la interposición del recurso de referéndum porque entendió que se deben interpretar armónicamente el artículo 304 con el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución. A nivel doctrinal, he venido sosteniendo que es necesario dictar una ley reglamentaria para aclarar este punto de dudosa interpretación. La modificación de la Ley Orgánica Departamental es una buena oportunidad para aclarar definitivamente -de manera similar a como lo establece el inciso segundo del

artículo 79- que no corresponde la interposición del recurso de referéndum contra decretos de Gobiernos Departamentales que creen o modifiquen tributos.

Además, creo que habría que mejorar la redacción del artículo 39 desde el punto de vista técnico, porque expresa que el recurso de referéndum podrá entablarse por un quinto de los ciudadanos inscriptos en el departamento. Lo más razonable sería utilizar porcentajes, es decir, 20%, 25% o 10%; inclusive, es mucho más preciso que hablar de un quinto. No sé por qué se utilizó esta técnica.

En el artículo 39 del proyecto se habla del recurso de referéndum, pero no de la iniciativa, y son dos institutos sobre los que hay que aprovechar a reglamentar. Ya están reglamentados en la Ley Orgánica Municipal de 1935, pero creo que hay que aprovechar este momento para reglamentar de manera más actualizada estos dos institutos.

Por último, quisiera referirme al artículo 44, que refiere al recurso de lesión de autonomía departamental, que según expresa el proyecto se sustanciará de acuerdo con el procedimiento previsto para la acción de inconstitucionalidad de las leyes. En este sentido, debo señalar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, durante muchos años en forma invariable, sostuvo que la acción de lesión de la autonomía departamental debía tramitarse como una acción de inconstitucionalidad y recién hace algunos años -aproximadamente diez- cambió su jurisprudencia aceptando las observaciones de la doctrina constitucionalista uruguaya, incorporando el criterio de que la acción por lesión de autonomía departamental es independiente, es decir, no hay que tramitarla por la acción de inconstitucionalidad, porque es una acción autónoma y por lo tanto, así debe tramitarse. En este sentido, debería tomarse en cuenta en el proyecto de ley esa jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Es cuanto tenía para informar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sabemos que estamos con el tiempo acotado porque otra Comisión precisa esta Sala, pero de todos modos, ya hemos avisado que nos tomaremos el tiempo necesario aprovechando la presencia del doctor Correa Freitas. Esto no obsta a que tengamos que invitarlo más adelante, con un trabajo un poco más elaborado de parte de esta Comisión y con un anteproyecto presentado.

Continuaremos procesando los aportes vertidos por el doctor Correa Freitas; hay muchas preguntas e incertidumbres.

Como decía, este articulado no ha generado el más mínimo consenso dentro de ninguna de las bancadas, pero estamos trabajando intensamente para poder proponer un texto de debate. Adelanto que la bancada del Frente Amplio está trabajando en el proyecto de descentralización, por lo que nos parece que esta iniciativa que deberemos discutir conjugará con otras cosas que quizás pueden ser compatibles.

Hay temas que sería interesante profundizar, inclusive como estrategia para tratar de involucrar a los actores protagónicos en este debate. Por ejemplo con los Intendentes no hemos tenido mucho éxito en aspectos tales como reducir o modificar el número de Ediles que hay en cada Junta Departamental y establecer criterios para ello. El objetivo político es incrementar el valor político de un cargo o función que será de legislador departamental o Edil, pero también con algunas contrapartidas en la distribución de recursos, competencias, cargos, nombres en los que no hemos podido avanzar sustantivamente.

Me parece que, más allá de la Constitución, es posible establecer algunas innovaciones, por lo menos para discutir, no así concretarse.

La Comisión agradece la presencia del doctor Correa Freitas con quien la Secretaría estará comunicándose para acceder al material ofrecido. Además, vamos a invitar a las personas que sugirió el doctor Correa Freitas; por ejemplo, estamos pensando en el doctor Julio Gutiérrez quien ha trabajado mucho en estos temas.

Se levanta la reunión.